

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
Executive Summary	3
คำนำ	5
กิตติกรรมประกาศ	6
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	1-2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	1-3
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	1-3
1.5 ขอบเขตการวิจัยและวิธีการศึกษา	1-5
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย	1-9
1.7 การเก็บรวบรวมข้อมูล	1-11
1.8 การวิเคราะห์ข้อมูล	1-11
1.9 ผลผลิตของการวิจัย	1-12
1.10 ประโยชน์ที่คาดหวังจากผลผลิตโดยเฉพาะด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	1-13
1.11 การเสนอผลการวิจัย	1-13
บทที่ 2 พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน	2-1
2.1 นิยามของการทุจริตคอร์รัปชัน	2-1
2.2 วิวัฒนาการของรูปแบบการทุจริต	2-6
2.3 เครื่องมือวัดการทุจริตคอร์รัปชัน	2-13
2.4 เงื่อนไขสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์การทุจริต	2-15
บทที่ 3 การทุจริตคอร์รัปชันของไทยในบริบทโลก	3-1
3.1 สถานะของการทุจริตของไทยเปรียบเทียบกับสังคมโลกในภาพรวม	3-1
3.2 สถานการณ์การทุจริตในระดับสถาบันและหน่วยงานราชการในระดับต่างๆ	3-32

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย	4-1
4.1 ลำดับเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง การปกครองและการทุจริตคอร์รัปชันในระดับประเทศ	4-1
4.2 สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยจากมุมมองของนักธุรกิจ	4-12
4.3 สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยจากการประเมินโดยข้อมูลอื่นๆ	4-52
บทที่ 5 การพัฒนาสถาบันและแนวทางการต่อต้านการทุจริต	5-1
5.1 การดำเนินการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย	5-1
5.2 การพัฒนาและแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ	5-5
5.3 การพัฒนาและแนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาสังคมไทย	5-104
5.4 แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคเอกชน	5-112
5.5 แนวทางการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของสื่อมวลชน	5-118
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	6-1
6.1 สรุปสถานะของการทุจริตของไทยเปรียบเทียบกับสังคมโลกในภาพรวม	6-1
6.2 สรุปสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย	6-3
6.3 สรุปการพัฒนาสถาบันและแนวทางการต่อต้านการทุจริต	6-4
6.4 ข้อเสนอแนะ	6-5
บรรณานุกรม	บ-1
ภาคผนวก ก	ก-1
ภาคผนวก ข	ข-1

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
1.1	จังหวัดตัวอย่างตัวแทนระดับภาค	1-8
1.2	จำนวนตัวอย่าง	1-9
3.1	ดัชนีชี้และอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในเอเชีย และรวมทุกประเทศ ระหว่างปี 2546-2551	3-3
3.2	ดัชนีชี้ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชีย ปี 2551	3-5
3.3	ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี 2538-2551	3-7
3.4	การจ่ายสินบนของประเทศต่างๆ ปี 2548 และปี 2549	3-10
3.5	ความคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางการเมือง ของประเทศต่างๆ ปี 2548 และปี 2549	3-12
3.6	ความเสี่ยง (โอกาส) การคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ระหว่างปี 2546- 2551	3-17
3.7	ความเสี่ยง (โอกาส) การคอร์รัปชันของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ปี 2550 และปี 2551	3-18
3.8	ความเสี่ยง (โอกาส) การคอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี 2538-2551	3-19
3.9	ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลของประเทศไทย ระหว่างปี 2539-2550	3-23
3.10	ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ของไทย ฮองกง สิงคโปร์ และ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ระหว่างปี 2548-2550	3-33
3.11	ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ของประเทศไทย ปี 2549 และปี 2550	3-35
4.1	ลำดับเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง การปกครองและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ ไทย	4-2
4.2	การติดต่อ และการจ่ายเงินพิเศษ จำแนกตามหน่วยงาน ปี 2544 ปี 2546 และปี 2552	4-16
4.3	จำนวนเงินพิเศษที่ผู้ประกอบการจ่ายต่อปีของหน่วยธุรกิจที่มีประสบการณ์ จำแนก ตามหน่วยงาน ปี 2544 ปี 2546 และปี 2552	4-18
4.4	จำนวนเงินพิเศษที่ผู้ประกอบการจ่ายต่อครั้งของหน่วยธุรกิจที่มีประสบการณ์ จำแนก ตามหน่วยงาน ปี 2544 ปี 2546 และปี 2552	4-19

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.5	การประเมินการจ่าย “เงินเพิ่ม” แก่เจ้าหน้าที่รัฐ จำแนกตามลักษณะของการขอรับบริการ ปีปัจจุบันเปรียบเทียบกับ 5 ปีที่แล้ว	4-20
4.6	เงินพิเศษที่หน่วยธุรกิจจ่ายจากรายรับ	4-21
4.7	ภาษีที่หน่วยธุรกิจเต็มใจจ่ายเพื่อกำจัดปัญหาต่างๆ จำแนกตามขนาดของธุรกิจ	4-21
4.8	ลำดับหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดจากประสบการณ์ในการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ	4-22
4.9	รัฐบาลที่คอร์รัปชันมากที่สุดตามทัศนะและประสบการณ์ของผู้ประกอบการ	4-23
4.10	ความคิดเห็นของนักธุรกิจต่อการทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล	4-23
4.11	เงินพิเศษที่ธุรกิจจ่ายเพื่อให้ได้สัญญาจ้างของรัฐ	4-24
4.12	ปัญหาด้านต่างๆ ที่หน่วยธุรกิจประสบเมื่อดำเนินธุรกิจร่วมกับรัฐบาล	4-25
4.13	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งที่ต้องจ่าย “เงินเพิ่ม” จำแนกตามขนาดธุรกิจ และภาคธุรกิจ	4-33
4.14	สาเหตุของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการศุลกากร	4-34
4.15	การเปลี่ยนแปลงสาเหตุของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการใน 5 ปีที่ผ่านมา	4-35
4.16	รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันเปรียบเทียบกับ 5 ปีที่แล้ว	4-37
4.17	คุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยราชการในปัจจุบัน จำแนกตามหมวดการให้บริการ	4-41
4.18	รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยราชการมากที่สุดจากประสบการณ์ในการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ	4-44
4.19	ลำดับเรื่องสำคัญที่ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	4-49
4.20	หน่วยงาน/องค์กร/สถาบันที่ต่อต้านการคอร์รัปชันที่เกิดจากระบบราชการอย่างได้ผล	4-50
4.21	การประเมินวงเงินคอร์รัปชันจากงบประมาณรายจ่าย ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง งบลงทุนรัฐวิสาหกิจระหว่างปี 2535-2551	4-55
4.22	จำนวนเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ระหว่างปีงบประมาณ 2546-2551	4-57

สารบัญญัตราสาร (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.23	จำนวนเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติระหว่างปีงบประมาณ 2546-2550	4-58
4.24	จำนวนเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ระหว่างปีงบประมาณ 2546-2551	4-59
4.25	การดำเนินคดีผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ป.ป.ง. ระหว่างปี 2543-2550	4-59
5.1	สถิติจำนวนรับเรื่องร้องเรียน และการดำเนินการ	5-16
5.2	โครงการด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.	5-18
5.3	รายการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ	5-25
5.4	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินงานใช้จ่าย	5-28
5.5	มูลค่าความเสียหายโดยรวมจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	5-37
5.6	งบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปีงบประมาณ 2547-2550	5-38
5.7	รายงานผลการดำเนินงานในการรับรายงานธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	5-49
5.8	การยึดทรัพย์และ/หรืออายัดทรัพย์สิน	5-50
5.9	การดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการธุรกรรมได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตั้งแต่ ตุลาคม 2543 – 31 ธันวาคม 2550	5-52
5.10	งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ง.	5-58
5.11	งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ท.	5-63
5.12	ลำดับเหตุการณ์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมา	5-79
5.13	สถิติคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปี 2547-2548	5-87
5.14	สถิติงานสืบสวนข้อเท็จจริง ของกองบังคับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (บก.ปปป.) ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 31 พฤษภาคม 2551	5-87
5.15	สถิติงานสอบ ของกองบังคับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (บก.ปปป.) ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 31 พฤษภาคม 2551	5-88
5.16	กรอบงบประมาณของกรมการสอบสวนคดีพิเศษ	5-92
5.17	จำนวนคำร้องเรียนและคำอุทธรณ์ ตั้งแต่ปี 2542-2550	5-97

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
5.18	บทบาท อำนาจอำนาจที่ พันธกิจ โครงสร้างหน่วยงาน งบประมาณ และอัตรากำลังของ หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า	
3.1	คะแนนดัชนีชี้ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชีย ปี 2551	3-6
3.2	อันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชีย ปี 2551	3-6
3.3	ดัชนีชี้ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี 2538-2551	3-8
3.4	ดัชนีวัดความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอุปสรรคต่อการเมือง ของประเทศต่างๆ ปี 2548 และปี 2549	3-11
3.5	ดัชนีวัดความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ของประเทศต่างๆ ปี 2548 และปี 2549	3-13
3.6	ดัชนีวัดความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ชีวิตส่วนตัว/ ครอบครัวของประชาชนในประเทศต่างๆ ปี 2548 และปี 2549	3-14
3.7	ความคิดเห็นของประชาชนในประเทศต่างๆ ต่อสถานการณ์การคอร์รัปชันใน 3 ปี ข้างหน้า	3-15
3.8	ความเสี่ยง (โอกาส) การคอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี 2538-2551	3-20
3.9	ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลของประเทศไทย ระหว่างปี 2546-2550	3-24
3.10	ดัชนีด้านการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทย ระหว่างปี 2546-2550	3-25
3.11	ดัชนีด้านการมีสิทธิมีเสียงและความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546-2550	3-26
3.12	ดัชนีด้านเสถียรภาพทางการเมืองและการไม่เกิดความรุนแรงของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546-2550	3-27
3.13	ดัชนีด้านประสิทธิภาพของรัฐบาลของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546-2550	3-28
3.14	ดัชนีด้านคุณภาพของกฎระเบียบของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546-2550	3-29
3.15	ดัชนีด้านการบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546-2550	3-30
3.16	ดัชนีด้านการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศต่างๆ ระหว่างปี 2546- 2550	3-31
3.17	ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ของประเทศไทย ระหว่างปี 2548- 2550	3-34

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า	
3.18	เปรียบเทียบดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานที่กำหนด กฎ หรือการจัดระเบียบของสังคมของประเทศไทย ระหว่างปี 2548-2550	3-37
3.19	เปรียบเทียบดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานให้บริการสังคมของประเทศไทย ระหว่างปี 2548-2550	3-39
3.20	เปรียบเทียบดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตและสิทธิต่างๆ ของประเทศไทย ระหว่างปี 2548-2550	3-40
3.21	ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันในองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ของประเทศไทย ระหว่างปี 2548-2550	3-41
3.22	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐของประเทศไทยปี 2550	3-45
3.23	ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐปี 2550	3-47
3.24	ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประชาชนปี 2550	3-48
3.25	หน่วยงานภาษีและหน่วยงานศุลกากรของประเทศไทยปี 2550	3-49
3.26	กฎระเบียบและการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจของประเทศไทยปี 2550	3-50
3.27	การได้รับอนุญาตจัดตั้งธุรกิจของประชาชนของประเทศไทยปี 2550	3-51
3.28	ความชัดเจน โปร่งใส เป็นมาตรฐานของความปลอดภัย สาธารณสุขพื้นฐาน และสิ่งแวดล้อม ของกฎระเบียบของธุรกิจปี 2550	3-52
3.29	ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบังคับดูแลมาตรฐานสาธารณสุขพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของธุรกิจปี 2550	3-53
4.1	การประเมินสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการของไทยโดยนักธุรกิจ	4-13
4.2	การจ่ายเงินพิเศษโดยผู้ประกอบการในการติดต่อหน่วยราชการ จำแนกตามหน่วยงาน ปี 2544 ปี 2546 และปี 2552	4-17
4.3	คะแนนความยุ่งยากต่างๆ ต่อการประกอบธุรกิจร่วมกับภาครัฐ	4-26
4.4	สาเหตุของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการในปัจจุบัน	4-27
4.5	ความคิดเห็นของหน่วยธุรกิจต่อประเด็นที่ว่า “เป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องจ่ายเงินเพิ่มพิเศษ”	4-28
4.6	ความคิดเห็นของหน่วยธุรกิจต่อประเด็นที่ว่า “เมื่อต้องจ่ายเงินพิเศษเป็นที่รู้ล่วงหน้าว่าต้องจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด”	4-29

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า
4.7	4-29
4.8	4-30
4.9	4-31
4.10	4-32
4.11	4-36
4.12	4-38
4.13	4-39
4.14	4-40
4.15	4-41
4.16	4-43
4.17	4-45
4.18	4-46
4.19	4-46
4.20	4-47
4.21	4-48

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า
4.22 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับชาติ ในรอบปี 2545 และ 2550	4-52
4.23 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ในรอบปี 2545 และ 2550	4-53
4.24 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับประสบการณ์ในการพบเห็นการคอร์รัปชัน/การรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ ในรอบปี 2545 และ 2550	4-54
4.25 การรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของ ป.ป.ป. หรือ ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ 2520-2550	4-56
5.1 การดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทย ระหว่างปี 2540-ปัจจุบัน	5-3
5.2 ผลการประเมินกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยปี 2550	5-4
5.3 ประสิทธิภาพของหน่วยงาน/สถาบันที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันปี 2550	5-6
5.4 ความเป็นมาของสำนักงาน ป.ป.ช.	5-9
5.5 ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปี 2550	5-41
5.6 พัฒนาการของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	5-109
5.7 ผลการประเมินองค์กรภาคประชาสังคมที่ต่อต้านการคอร์รัปชันหรือส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีปี 2550	5-111
5.8 ผลการประเมินสื่อมวลชนของประเทศไทยปี 2550	5-123